O Sistema Estatístico Nacional

Simon Schwartzman[1]

(1995)

A legislação brasileira (lei 6183, de 11/12/74) dá ao IBGE a responsabilidade de coordenar o sistema estatístico nacional. A suposição é que, primeiro, existe um sistema estatístico nacional, definido através de um Plano Nacional de Estatísticas Básicas e um Plano Nacional de Informações Estatísticas e Geográficas a ser orientado, coordenado e desenvolvido pelo IBGE; e, segundo, que o IBGE tem a capacidade técnica e a autoridade formal de exercer esta coordenação, em relação aos demais órgãos da administração pública.

Ainda que estes dois elementos possam existir no papel, a realidade é muito mais dinâmica do que a linguagem de sistemas, hoje felizmente em desuso, faria crer. A identificação de quais são as principais estatísticas de que o pais necessita, quem as produz e como elas devem ser interpretadas depende de um trabalho permanente de negociações e busca de consenso que cabe ao IBGE exercer, não de forma impositiva, mas através de um trabalho permanente de diálogo e análise sobre a natureza e a necessidade de informações, em conjunto com outras entidades e instituições. Este trabalho de dialogo é necessário por duas ordens de razão, uma relativa à própria natureza do fato estatístico, e a outra pelas características das instituições estatísticas brasileiras nos dias de hoje, e particularmente do IBGE. Nesta apresentação, gostaria de abordar estes dois temas, e terminar com algumas conclusões na parte referente às estatísticas de saúde, que são as que interessam mais de perto ao publico aqui presente.

Sobre a natureza do fato estatístico

A idéia implícita na legislação de 1974 era de que havia uma correspondência unívoca e natural entre as necessidades do planejamento governamental, por uma parte, e a ciência estatística, por outra, que deveria produzir os dados necessários à ação governamental. Neste cenário, o fato estatístico seria um produto de engenharia social, ajustado da melhor forma possível às demandas do cliente.

[1] Presidente do IBGE

Mesmo os melhores engenheiros, no entanto, estão sujeitos às leis da física para a elaboração de seus projetos, e têm idéias próprias sobre o que convém a seus clientes. A historia do desenvolvimento das estatísticas publicas na Europa e nos Estados Unidos, como também no Brasil, mostra que elas resultam de uma combinação complexa de desenvolvimentos teóricos e metodológicos no campo da estatística, com os conceitos de probabilidade e correlação; no campo da teoria econômica, com o desenvolvimento dos modelos macroeconômicos, na sociologia e na demografia, como os estudos sobre estratificação e mobilidade social; e de preocupações de governos, partidos políticos e grupos sociais organizados sobre temas como emprego, raça, pobreza e desigualdade social, que muitas vezes se transformam em lei, criando direitos e obrigações.[2]

Por detrás destes conceitos estão instituições - agências governamentais, centros de pesquisa, universidades, partidos políticos, sindicatos - e, dentro de cada um deles, pessoas com suas culturas profissionais - burocratas, advogados, funcionários públicos, sociólogos, economistas, sindicalistas. É natural que cada um deles tenda a ver sua área de atuação como a mais importante, devendo preponderar sobre as demais. E no entanto, suas linguagens são distintas, assim coma são distintos seus critérios sobre prioridades e procedimentos. Os fatos estatísticos, que se consubstanciam em determinados números que circulam na sociedade como verdades indiscutíveis, resultam na verdade de processos intensos de negociação entre diferentes grupos, e traduções sucessivas de sentido na passagem de uns para outros. Em alguns casos, quando os procedimentos e as rotinas de trabalho estão estabelecidas, este processo de negociação e retradução fica como que invisível. Em outros, ele surge à plena luz do dia, levantando duvidas e questões sobre as intenções, competências e responsabilidade de cada uma das partes envolvidas.

Um exemplo disto são os dados sobre as populações dos municípios. Como órgão técnico, o IBGE realizou o censo demográfico em 1991, e os resultados por município foram divulgados em 1994. Como toda pesquisa deste porte, ela está sujeita a um certo grau de imprecisão, que é controlada, tanto quanto possível, pela comparação

---

[2] Para uma visão abrangente deste desenvolvimento, ver Alain Desrosières, *La Politique des Grands Nombres - Histoire de la Raison Statistique,* Paris, La Découverte, 1993. Para um quadro mais amplo sobre as relações entre as ciências sociais e as políticas públicas, ver Peter Wagner, Björn Wittrock, Carol Weiss, e Hellmutt Wollman, eds., *Social Sciences and Modern States*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

com outros dados, coma o das pesquisas domiciliares anuais, e dados sobre mortalidade, natalidade, tamanhos das famílias, etc. Os números que o IBGE publica retratam a situação de cada município no ano do Censo, e depois, a cada ano, são feitas projeções sobre crescimento populacional. o IBGE tem bastante confiança quanto à qualidade destes dados, ainda que, coma em qualquer trabalho estatístico, eles estejam sujeitos a certas margens de erros, e a variações locais inesperadas - por exemplo, de municípios que aceleraram seu crescimento a partir da década de 90.

Para a legislação brasileira, no entanto, o dado populacional não é um resultado aproximado, mas uma informação que determina o recebimento de recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Nacional de Saúde. Como, em geral, a população brasileira cresceu menos do que se esperava ao longo da década de 80, muitos municípios se viram com uma população menor, e menos recursos, do que esperavam. Dos cerca de 5 mil municípios do país, 1.500, aproximadamente, recorreram em um momento ou outro ao IBGE contestando seus resultados, e pedindo a recontagem de sua população.

Algumas vezes, esta contestação se transforma numa critica à própria competência técnica do IBGE, que responde, normalmente, reafirmando a qualidade de seus dados e explicado a impossibilidade de uma recontagem. É claro que, se a população de todos fosse revista para cima, os recursos recebidos por cada município seriam os mesmos, porque o bolo de recursos permaneceria o mesmo. É claro também que não seria possível ao IBGE recontar a população de determinados municípios e não de outros, e uma operação censitária custa centenas de milhões de dólares, e por isto só é feita cada dez anos.

Não seria impossível, ainda que não fosse muito razoável, que a sociedade brasileira decidisse que necessita de censos anuais, e desse ao IBGE recursos humanos e financeiros para isto. Caberia ao IBGE responder às demandas da sociedade, mas não a ponto de comprometer a qualidade técnica e profissional de seu trabalho, que é o atestado de qualidade e confiança de seus dados, e que permite, inclusive, que os demais órgãos de governo utilizem seus dados para a distribuição de recursos e para outros fins. Faz parte de sua responsabilidade explicar da melhor forma possível a natureza de seu trabalho, e inclusive, neste exemplo, mostrar como o sistema de censos decenais é o mais adequado para o acompanhamento dos grandes processos populacionais.

Tudo isto significa que o IBGE deve ser, cada vez mais, um órgão competente e respeitado, cujos dados sejam vistos e utilizados com confiança pela sociedade, mas isto não pode ser conseguido de forma tecnocrática, ocultando sua forma de trabalho e impressionando os leigos com uma linguagem hermética e ininteligível. Ao contrario, isto deve ser feito através de um dialogo e um contato constante com os diferentes setores da sociedade interessados nas informações estatísticas, em um trabalho constante de esclarecimento e incorporação das demandas e necessidades da sociedade em sua agenda de trabalho.

O IBGE hoje

Ao contrario de alguns paises, como os Estados Unidos, que dividem as atividades de pesquisa entre diferentes organismos - bureau de censo, o bureau de estatísticas do trabalho, o departamento de agricultura, o centro nacional de pesquisas de saúde, o bureau de analise econômica, sem falar nos órgãos dedicados à pesquisa geográfica e cartográfica - o Brasil concentra tudo isto em uma instituição só. A população americana é 50% superior à brasileira, mas a facilidade de comunicações toma o trabalho de coleta e processamento de informações mais fácil e barato do que em um país como o Brasil. O orçamento dos diferentes órgãos federais de pesquisa americanos em 1984 era de 2.6 bilhões de dólares, enquanto que o do IBGE era de aproximadamente 300 milhões.

Além do volume limitado de recursos, o IBGE sofre das vicissitudes do sistema administrativo federal. A maior parte dos recursos vai para pessoal, que inclui, além de 10 mil servidores em atividade, quase três mil aposentados pelo regime jurídico único. A maioria dos servidores são de nível médio, e há uma grande carência de pessoal qualificado para a concepção e análise dos resultados das pesquisas. Os salários, que são adequados para o pessoal de nível médio, são baixos para os de maior qualificação, e não existe a possibilidade de incentivos de carreira e financeiros associados ao desempenho, entre outras coisas pelo "emparedamento" dos servidores nos níveis mais altos das carreiras. Com a proibição de concursos públicos, e o grande número de aposentadorias precoces, o IBGE esta ameaçado de, dentro de alguns anos, não poder continuar a funcionar.

O atual governo está consciente deste quadro, que veio se delineando ao longo do tempo, e existe um claro propósito de alterar esta situação, dentro das naturais

limitações legais e orçamentárias existentes. Idealmente, o IBGE deveria ser gerido por um sistema de contrato de gestão, com autonomia no uso de seus recursos e no estabelecimento de uma política de pessoal própria. Dentro do atual marco institucional, há um grande espaço para a modernização e *downsizing* do sistema computacional, introdução de mecanismos modernos de administração por projetos e centros de custo, introdução de novas metodologias de coleta a processamento de informações, estabelecimento de parcerias com universidades, o setor privado e outros órgãos de governo, a nível federal e estadual, e políticas de formação e treinamento de recursos humanos. Existem projetos e ações em andamento sobre todos estes itens, cujos tempos de maturação, infelizmente, não permitem resultados imediatos.